

### Forschung zum SGB II aus Sicht des IAB: die neuen Forschungsaufgaben im Überblick

Beckmann, Petra; Blien, Uwe; Brinkmann, Christian; Dietrich, Hans; Feil, Michael; Koch, Susanne; Konle-Seidl, Regina; Promberger, Markus; Rudolph, Helmut; Stephan, Gesine

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Beckmann, P., Blien, U., Brinkmann, C., Dietrich, H., Feil, M., Koch, S., ... Stephan, G. (2004). *Forschung zum SGB II aus Sicht des IAB: die neuen Forschungsaufgaben im Überblick*. (IAB Forschungsbericht : Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 6/2004). Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-330503>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **Forschung zum SGB II aus Sicht des IAB: Die neuen Forschungsaufgaben im Überblick**

***Autorengemeinschaft:** Petra Beckmann, Uwe Blien,  
Christian Brinkmann, Hans Dietrich, Michael Feil,  
Susanne Koch, Regina Konle-Seidl, Markus Promberger,  
Helmut Rudolph, Gesine Stephan*

# Forschung zum SGB II des IAB

## Die neuen Forschungsaufgaben im Überblick

**Autorengemeinschaft:** *Petra Beckmann, Uwe Blien,  
Christian Brinkmann, Hans Dietrich, Michael Feil,  
Susanne Koch, Regina Konle-Seidl, Markus Promberger,  
Helmut Rudolph, Gesine Stephan*

Mit der Publikation von Forschungsberichten will das IAB der Fachöffentlichkeit Einblick in seine laufenden Arbeiten geben. Die Berichte sollen aber auch den Forscherinnen und Forschern einen unkomplizierten und raschen Zugang zum Markt verschaffen. Vor allem längere Zwischen- aber auch Endberichte aus der empirischen Projektarbeit bilden die Basis der Reihe, die den bisherigen „IAB-Werkstattbericht“ ablöst.

---

## **Abstract**

Das Inkrafttreten des SGB II am 1.1.2005 bringt umfangreiche Änderungen des Arbeitsmarktgeschehens in Deutschland mit sich. Deren wissenschaftliche Begleitung wird vom IAB als eine der wichtigsten kommenden Herausforderungen an die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung betrachtet. Die folgende Darstellung strukturiert den Forschungsbedarf zum SGB II aus Sicht des IAB.

Die hier skizzierten Forschungsansätze bedürfen weiterer Diskussion und Spezifizierung sowie sicherlich auch der Ergänzung. Ausgeklammert werden an dieser Stelle sich mit dem Optionsgesetz verbindende Zusatzfragestellungen. Zudem ist nicht davon auszugehen, dass das IAB alle genannten Themen bearbeiten wird: § 55 SGB II sieht explizit vor, dass Dritte mit Teilen der Wirkungsforschung beauftragt werden können.

## Gliederung

1	Der Forschungsauftrag des SGB II	5
2	Datenlage und Datenanforderungen	6
3	Kurzfristiger Forschungsbedarf	8
	3.1 Mengengerüste, Strukturen und Bewegungen	8
	3.2 Implementation	8
4	Mittelfristiger Forschungsbedarf auf der Individualebene	9
	4.1 Instrumente des SGB III für Alg II-Empfänger	9
	4.2 Begleitende Maßnahmen („Sozialhilfespezifische Instrumente“)	10
	4.3 Arbeitsgelegenheiten (Zusatzjobs)	11
	4.4 Neuregelungen zum Leistungsbezug, Anreize und Sanktionen	13
	4.5 Jugendliche als besondere Zielgruppe	14
5	Mittelfristiger Forschungsbedarf auf der Haushaltsebene	16
6	Mittelfristiger Forschungsbedarf auf der Betriebsebene	17
7	Forschungsbedarf auf der regionalen Ebene	19
8	Forschungsbedarf auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene	20
	8.1 Verteilungswirkungen und fiskalische Effekte	20
	8.2 Beschäftigungseffekte	21
9	Aktivierungsstrategien im internationalen Vergleich	22
10	Fazit	24

## 1 Der Forschungsauftrag des SGB II

Das zweite Buch des Sozialgesetzbuches – das SGB II – tritt am 1. Januar 2005 in Kraft. Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe werden zu einer einheitlichen Grundsicherung für Arbeitslose zusammengeführt. Ziel des Gesetzes ist eine effizientere Eingliederung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger. Durch einheitliche Zuständigkeit für Vermittlung, finanzielle Absicherung und soziale Dienstleistungen zur Unterstützung der Eingliederung sollen „Verschiebebahnhöfe“ zwischen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in Zukunft vermieden werden.

Leistungen zum Unterhalt setzen verstärkt Eigeninitiative bei der Arbeitsuche und die Bereitschaft voraus, durch Arbeit die Abhängigkeit des Haushalts von Transferzahlungen zu beenden (bzw. im Fall der Arbeitsgelegenheiten generell eine Arbeit aufzunehmen). Die Sicherung des Lebensunterhalts durch Arbeitslosengeld II (Alg II) und Sozialgeld für nicht erwerbsfähige Haushaltsmitglieder orientiert sich an strengeren Bedürftigkeitskriterien, die für einen Teil der bisherigen Bezieher von Arbeitslosenhilfe zum Wegfall der Leistung oder Kürzungen führen werden. Grundsätzlich ist jede Erwerbstätigkeit zumutbar. Bei fehlender Eigeninitiative sowie Ablehnung einer angebotenen Erwerbstätigkeit oder Eingliederungsmaßnahme erfolgt eine Kürzung der Leistung. Die zu erwartenden konkreten Eingliederungsschritte werden in Eingliederungsvereinbarungen festgehalten. Gleichzeitig sind umfassendere Fördermöglichkeiten vorgesehen. Die meisten Instrumente des SGB III stehen auch für Alg II-Empfänger<sup>1</sup> zur Verfügung. Hinzu kommen weitere Hilfestellungen, insbesondere die Unterstützung bei der Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Angehörigen. Die Anrechnung von Nebenverdiensten wurde modifiziert. Mit einem Einstiegsgeld kann die Aufnahme auch von niedrig entlohnter Beschäftigung unterstützt werden.

Träger der Grundsicherung sind i. d. R. die Bundesagentur für Arbeit (BA) und kommunale Träger, die in Arbeitsgemeinschaften (ARGE) kooperieren. Daneben wird es in einer Experimentierphase 69 Kommunen ermöglicht, die gesamte Durchführung der gesetzlichen Regelungen zu übernehmen.

---

<sup>1</sup> Hier und im Folgenden wird zur Vereinfachung die männliche Form verwendet.

Der Gesetzgeber hat die tief greifenden und umfassenden Reformen des Sozialsystems mit Forschungsaufträgen verbunden. Für das IAB besteht der Auftrag, die Wirkung des Gesetzes hinsichtlich der Eingliederungsleistungen und der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes zu evaluieren (§ 55 SGB II in Verbindung mit § 282 SGB III). Das BMWA wird darüber hinaus die Umsetzung des SGB II durch optierende Kommunen nach der Experimentierklausel im Vergleich zur Aufgabenwahrnehmung durch die Agenturen für Arbeit untersuchen (§ 6c SGB II).

Die Forschungsproblematik stellt sich dabei als komplex dar, da die Veränderung der materiellen und sozialen Absicherung von Personen und Haushalten, modifizierte Zugangsregelungen zur Grundsicherung sowie neue organisatorische und institutionelle Zuständigkeiten eng miteinander verknüpft sind. Zu unterscheiden ist zwischen

- kurzfristigem Forschungsbedarf im Zusammenhang mit der Umstellung des Leistungsrechts auf Alg II, insbesondere in Hinsicht auf die Ermittlung der neuen Mengengerüste und die Durchführung von Implementationsstudien,
- mittel- bis längerfristigem Forschungsbedarf auf der individuellen, der Haushalts-, der betrieblichen, der regionalen und der gesamtwirtschaftlichen Ebene wie auch im internationalen Vergleich.

Die folgenden Überlegungen beschreiben zunächst kurz die Datenlage und die Datenanforderungen. Im Anschluss wird aufgezeigt, welche Forschungsaufgaben sich aus Sicht des IAB stellen, wobei kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben wird. Die Finanzierung zentraler Forschungsvorhaben erfolgt dabei über den Bundeshaushalt. Entsprechende Vereinbarungen mit dem BMWA sind vorgesehen (§ 55 SGB II).

## **2 Datenlage und Datenanforderungen**

Grundsätzlich ist eine zentrale Voraussetzung für Forschungsvorhaben zur Reform, dass zügig eine einheitlich strukturierte Individualdatenbasis für Leistungsempfänger nach SGB II erstellt wird, die Daten aus Arbeitsagenturen, Arbeitsgemeinschaften und Kommunen, die an der Experimentierphase teilnehmen, umfasst. Weiterhin ist es für eine fundierte Wirkungsforschung zwingend erforderlich, diese Daten über eine einheitliche Kundennummer auf individueller Basis mit Informationen über Beschäfti-

gungszeiten, Leistungsbezugszeiten vor dem 1.1.2005, Bezugszeiten von Alg I nach dem 1.1.2005, Maßnahmenteilnahmen nach SGB III und SGB II sowie Bewerberangebotsinformationen zu verknüpfen. Wünschenswert - aber in absehbarer Zeit wohl kaum realisierbar - wäre weiterhin eine Ergänzung der Datenbasis um Zeiten des Sozialhilfebezugs vor dem 1.1.2005.

Gegenwärtig ist die Datenlage zum Zeitpunkt der Umstellung noch unübersichtlich. Insbesondere ist nicht geklärt, zu welchem Zeitpunkt Daten aus den Kommunen integriert werden. Über den Merkmalskatalog der nach § 51b Abs. 5 SGB II zu übermittelnden Daten wurde zwischenzeitlich Benehmen hergestellt.<sup>2</sup> Die zu bildenden Arbeitsgemeinschaften werden an den BA-Datenfluss angeschlossen; die Anlaufphase ab Januar 2005 wird jedoch vermutlich von Umstellungsproblemen geprägt sein. Priorität wird bei der Sicherstellung der finanziellen Leistungen liegen. Unabdingbar für die Erfüllung des gesetzlichen Forschungsauftrages ist jedoch auch, dass zeitnah Einzeldatensätze mit Kundennummern für die Empfänger von Alg II zur Verfügung gestellt werden.

Inwieweit sich der Datenbedarf für die anstehenden Forschungsaufgaben aus Prozessdaten der BA hinreichend decken lässt, ist fraglich; zum Beispiel fehlen dort Informationen zum bisherigen Sozialhilfebezug - im Besonderen auch auf Haushaltsebene. Weiterhin befindet sich die Beschäftigtenstatistik ca. 9 Monate vom aktuellen Rand (in einer eingeschränkten Version, in der Vollversion sogar 18 Monate), sodass sich die Eingliederung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nur mit entsprechender Zeitverzögerung überprüfen lässt. Daher ist für die folgenden Ausführungen einschränkend festzuhalten, dass aufgrund der Datenproblematik und notwendiger zeitlicher Vorläufe gehaltvolle Wirkungsanalysen erst längerfristig durchführen lassen werden und gegebenenfalls ergänzende Befragungen erfordern.

---

<sup>2</sup> Vgl. Schreiben BA PG SGB II-Kommunen vom 11.10.2004 an die Kommunalen Spitzenverbände.



### **3 Kurzfristiger Forschungsbedarf**

#### **3.1 Mengengerüste, Strukturen und Bewegungen**

In der Anfangsphase der Umstellung besteht eine zentrale Aufgabe darin, Mengengerüste und Strukturen sowohl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach SGBg II als auch der Bedarfsgemeinschaften und der nicht erwerbsfähigen Personen darzustellen, da die bisherigen Schätzungen mit großer Unschärfe behaftet sind. Im Kern geht es um eine Übergangsmatrix, in der die Ströme der Leistungsbezieher und Nichtleistungsbezieher nach altem Recht in die Gruppen nach neuem Recht erfasst sind. An entsprechenden Prognosen orientieren sich die Politikberatung für die Finanzausstattung und -planung sowie die Steuerung des Mitteleinsatzes. Zu prüfen ist dabei insbesondere auch, inwieweit sich die neue Rechtslage für unterschiedliche Gruppen von Arbeitslosen - z. B. nach Geschlecht oder Alter - unterschiedlich auswirkt. So ist z. B. zu beachten, dass arbeitslose Frauen zunehmend in die Stille Reserve abwandern könnten.

Das IAB wird hier bei der zeitnahen Aufbereitung und Interpretation der durch die BA bereitgestellten Basiszahlen eine beratende Funktion übernehmen. Darüber hinaus gilt es, die Mengengerüste und Strukturen nach den arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Vorgaben des SGB II zu analysieren, auf soziale Problemlagen zu untersuchen und die bisherigen Aktivierungsbemühungen den Personenkreisen zuzuordnen.

#### **3.2 Implementation**

Analytische Fragestellungen zur Implementation von Alg II und den neu strukturierten Leistungen zur Eingliederung umfassen ein breites Spektrum – angefangen von Fragen zur Programmierung, Einführung und weiteren Umsetzung unter dem Aspekt der (zentralen) Steuerung bis hin zu Fragen zur dezentralen Umsetzung bei regional unterschiedlichen Problemlagen und Handlungskonstellationen. Ziel ist die Ermittlung des kausalen Stellenwerts institutioneller Strukturen und Prozesse für Zielerreichung oder Zielverfehlung.

Nach gegenwärtigem Stand ist mit einer regional sehr differenzierten Ausgestaltung der Kooperation zwischen Arbeitsämtern und Kommunen zu rechnen. Die Ausgestaltung könnte sich als wichtige Kovariate für die Evaluation von Eingliederungspolitiken herausstellen. Eine Implementations-

analyse zu Alg II und den vorgesehenen Eingliederungsleistungen sollte entsprechend einen Schwerpunkt auf Fragen zur regional heterogenen Umsetzung der Kooperation und deren Ergebnisrelevanz setzen. Gesondert zu analysieren sind die im Rahmen der Experimentierklausel zugelassenen kommunalen Träger. Eine umfassende Implementationsstudie könnte möglicherweise die Forschungsbedarfe nach §§ 55 und 6c SGB II gleichermaßen abdecken, da weitgehend die gleichen Akteure einzubeziehen sind. Besonderes Augenmerk ist der Vorgehensweise der Job-Center, der Fallmanager sowie der Einigungsstellen zu widmen.

Obwohl es wünschenswert ist, zeitnah Entwicklungstrends aufzuzeigen, erfordern entsprechende Analysen umfangreiche Vorarbeiten und Zusatzerhebungen, die realistischsterweise frühestens im 2. Quartal 2005 begonnen werden können.

## **4 Mittelfristiger Forschungsbedarf auf der Individualebene**

### **4.1 Instrumente des SGB III für Alg II-Empfänger**

Auf der Personenebene knüpft umfangreicher Forschungsbedarf überwiegend an die Regelungen des Kapitels 3, SGB II - Leistungen zur Eingliederung in Arbeit - an. In § 16 (1) sind zunächst die möglichen Leistungen an Hilfeempfänger nach SGB III aufgelistet, die sich auch an Alg II-Empfänger richten. Dieses sind Beratung und Vermittlung, Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten, Förderung der Aufnahme einer Beschäftigung (aber nicht einer selbständigen Tätigkeit) sowie Förderung der beruflichen Weiterbildung. Weiterhin können alle Leistungen des SGB III an Arbeitgeber gewährt werden. Von den Leistungen an Träger sind die Berufsausbildung, Eingliederungshilfen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen förderungsfähig. Schließlich können diverse übergangsweise mögliche Hilfestellungen gewährt werden, z. B. die Beauftragung Dritter mit Eingliederungsmaßnahmen oder der Einsatz von Vermittlungsgutscheinen.

Forschungsleitende Fragen sind dabei:

- Wie strukturiert sich der Instrumenteneinsatz auf die leistungsrechtlich neu gruppierten Arbeitslosen?

- Wie erfolgreich ist der Maßnahmeneinsatz bei Alg II-Beziehern?

Wichtige Ergebnisvariablen sind dabei zunächst die Dauer von Leistungsbezug und Arbeitslosigkeit, Übergänge in Erwerbstätigkeit und Nichterwerbstätigkeit sowie die Qualität der aufgenommenen Arbeitsverhältnisse. Weiterhin ist jedoch zu beachten, dass die Grundsicherung auch sozialpolitische Ziele verfolgt, so dass im Vergleich zu Alg I-Beziehern zusätzliche Erfolgskriterien angelegt werden müssen – zu nennen ist hier z. B. der „Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit“, für den zunächst ein Messkonzept entwickelt werden muss.

Weiterhin ist von Interesse, welche Instrumente für welche Maßnahmen Teilnehmer besonders geeignet sind:

- Wie unterscheiden sich Eingliederungseffekte bei Beziehern von Alg I, Alg II, Empfängern eines befristeten Zuschlags zum Alg II (§ 24, SGB II) und arbeitslos gemeldeten Nicht-Leistungsempfängern? Wie unterscheiden sich die Eingliederungseffekte von Maßnahmeteilnehmern vor und nach der Einführung von Alg II?

Hier dürften einerseits beträchtliche Synergieeffekte mit laufenden Arbeiten zu SGB III-Instrumenten vorliegen. Andererseits ist zu vermuten, dass sich eine Kontrollgruppengenerierung – zur Ermittlung kausaler Effekte dürfen eben nur hinreichend vergleichbare Personen verglichen werden – ausgesprochen schwierig gestalten dürfte (vgl. auch Abschnitt 4.4).

## **4.2 Begleitende Maßnahmen („Sozialhilfespezifische Instrumente“)**

In § 16 (2) SGB II wird zudem eine Anzahl neuer Instrumente eingeführt. Unter die „sozialhilfespezifischen“ Leistungen fallen Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung und Suchtberatung. Darüber hinaus wird Unterstützung bei der Kinderbetreuung und der Pflege von Angehörigen angeboten. Da die häusliche Betreuungs- und Pflegearbeit überwiegend von Frauen geleistet wird, sind diese Begleitmaßnahmen für die Eingliederung weiblicher Hilfebedürftiger – und insbesondere von Alleinerziehenden – von entscheidender Bedeutung. Gewährt wird auch das Einstiegsgeld – ein Zuschuss zum Alg II bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung oder auch einer selbständigen Tätigkeit.

Hier ist zunächst zu prüfen, wie sich die Kundengruppe demographisch zusammensetzt. Zweitens ist durch Entwicklung und Anwendung geeigneter Indikatoren (SGB II § 54) der Beitrag dieser Leistungen zur Integration der Alg II-Bezieher zu ermitteln.

### **4.3 Arbeitsgelegenheiten (Zusatzjobs)**

Große Aufmerksamkeit in der breiten Öffentlichkeit hat die in § 16 (3) SGB II geregelte Schaffung von Arbeitsgelegenheiten gefunden. Mit ihnen wird das Ziel verfolgt, erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Arbeit finden können, mittels gemeinnütziger, zusätzlicher Arbeiten in den ersten Arbeitsmarkt einzugliedern, wenn dies durch andere Maßnahmen nicht möglich ist. Darüber hinaus dienen die Arbeitsgelegenheiten auch dem Erhalt oder der Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit, der Qualifizierung sowie der sozialen Integration der Arbeitslosen. Da nicht für alle Zieldimensionen valide Indikatoren zur Verfügung stehen werden, müssen diese - z. B. im Falle der Beschäftigungsfähigkeit - erst entwickelt bzw. adaptiert werden. Diese Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung ergänzen die neu strukturierten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM).

Gemäß der gemeinsamen Erklärung der kommunalen Spitzenverbände, der BAG Freie Wohlfahrtspflege und der BA vom 14.10.04 (vgl. BA-Presseinfo Nr. 89) gehören junge Arbeitslose unter 25 Jahren zu dem vorrangig zu fördernden Personenkreis mit dem Ziel der Qualifizierung/Ausbildung. Die konkrete Ausgestaltung der Zusatzjobs, z. B. hinsichtlich Dauer und Höhe der Förderung, soll sich an den individuellen Erfordernissen einerseits und den lokalen Gegebenheiten andererseits orientieren. Generelle Vorgaben werden nur insofern gemacht, als dass die Zusatzjobs nicht auf Dauer anzulegen sind. Längere Förderzeiten werden lediglich bei älteren Langzeitarbeitslosen in strukturschwachen Regionen in Betracht gezogen. Von Seiten der Wohlfahrtsverbände ist beabsichtigt, die Arbeitsgelegenheiten zunächst in Pflege- und Betreuungseinrichtungen (z. B. Kinderkrippen, Ganztagschulen, Tagespflegestellen) anzubieten. Arbeitslose, die für Arbeiten in diesen Bereichen ungeeignet erscheinen, sollen im kommunalen Umwelt- und Kulturbereich eingesetzt werden. Darüber hinaus stehen rund 60.000 zurzeit unbesetzte Zivildienststellen als mögliche Einsatzgebiete zur Disposition. Die geplanten Einsatzbereiche - die zu einem nicht unbeträchtlichen Teil durch einen hohen Anteil beschäftigter Frauen ge-

kennzeichnet sind - weisen darauf hin, dass im Bereich der Arbeitsgelegenheiten der Aspekt des Gender Mainstreaming besondere Beachtung erfordert.

Vor dem Hintergrund der Intentionen des Gesetzes einerseits sowie den möglicherweise großen regionalen Unterschieden in der konkreten Ausgestaltung der Arbeitsgelegenheiten/Zusatzjobs andererseits, sind aus Sicht des IAB folgende Fragen von besonderem Interesse:

- Wie setzt sich der Personenkreis derjenigen, denen eine Arbeitsgelegenheit angeboten wird, konkret zusammen? Werden diese Angebote von den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen angenommen?
- Inwiefern wird auf das aktive Bemühen der Arbeitslosen um eine Arbeitsgelegenheit eingegangen bzw. kann darauf eingegangen werden (Problem: Verfügbarkeit von Daten).
- Inwiefern tragen die Arbeitsgelegenheiten zur Verminderung der Hilfebedürftigkeit und zur Integration der Betroffenen in den ersten Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft bei? Inwieweit treten nicht beabsichtigte Nebenwirkungen - wie eine Stigmatisierung als Hilfebedürftige bei Bewerbungen oder eine zunehmende Abwendung vom ersten Arbeitsmarkt - auf?
- Welche begleitenden Maßnahmen zum Erhalt bzw. zur Verbesserung oder Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit der Arbeitsuchenden werden angeboten und durchgeführt? In welchem Umfang erfolgt eine Qualifizierung der vermittelten Personen im Rahmen der Arbeitsgelegenheiten?
- In welche Einrichtungen und Tätigkeiten werden erwerbsfähige Hilfebedürftige vermittelt? Von welcher Dauer und welchem zeitlichen Umfang sind die Arbeitsgelegenheiten? Letztere Aspekte stehen in engem Zusammenhang zur betrieblichen Perspektive (Abschnitt 5).
- Inwieweit wird bei der Vermittlung der qualifikatorischen Eignung und den familienspezifischen Lebensverhältnissen der Arbeitslosen Rechnung getragen?

#### **4.4 Neuregelungen zum Leistungsbezug, Anreize und Sanktionen**

Neben der Evaluation der aktiven Leistungen zur Eingliederung in Arbeit ist zu prüfen:

- Wirken sich die Veränderungen in der Gewährung der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes auf die individuellen Erwerbsverläufe aus? Wenn ja: Wie?
- In welchem Umfang führen Modifikationen bei Leistungen, Anreizen und Sanktionen auch zu einer gewissen „Bestandsbereinigung“ bei der registrierten Arbeitslosigkeit?

Das Gesetz stellt die Leistungen Alg II und Sozialgeld bereit, weiterhin kann das Einstiegsgeld in § 29 einen Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit darstellen. Gleichzeitig wird in § 31 die Möglichkeit zur Absenkung oder zum Wegfall von Alg II eröffnet, wenn erwerbsfähige Hilfebedürftige Eingliederungsvereinbarungen oder zumutbare Arbeiten ablehnen bzw. Vereinbarungen nicht einhalten.

Die Schwierigkeit bei der Überprüfung des Einflusses dieser Veränderungen im Leistungsrecht auf die individuellen Arbeitslosigkeitsdauern und auf die Übergänge in Erwerbstätigkeit, Maßnahmen und Nichterwerbstätigkeit besteht in der Konstruktion einer hinreichend exakten kontrafaktischen Situation (siehe auch Abschnitt 8.2). Da es sich um eine bundesweit einheitliche Neuregelung handelt, existiert keine Vergleichsgruppe von Personen, die noch nach altem Recht Leistungen beziehen. Trotz dieser Probleme der Ermittlung kausaler Effekte erscheint dem IAB der Versuch einer Evaluation ausgesprochen wichtig - eine Beschreibung von Veränderungen im Zeitablauf könnte hier bereits wichtige Hinweise für die Wirtschaftspolitik bereitstellen.

Grundsätzlich wäre zu prüfen, ob sich eine Kontrollgruppe für Alg II-Empfänger mit Rückgriff auf die Vergangenheit konstruieren ließe - auf Basis von Personen, die ähnliche Merkmale wie die Alg II-Empfänger sowie eine ähnliche Historie aufgewiesen haben, aber Arbeitslosenhilfe bezogen haben. Ein Vergleich mit früheren Sozialhilfeempfängern dürfte bereits an fehlenden Datenverfügbarkeiten scheitern. Im Anschluss könnten für entsprechend gematchte Gruppen Zeitdaueranalysen für das Risiko des Ver-

bleibs in Arbeitslosigkeit bzw. den Abgang in eine Beschäftigung, in eine Maßnahme oder in die Nichterwerbstätigkeit geschätzt werden. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass eindeutige kausale Interpretationen bereits dadurch unmöglich werden, dass sowohl die konjunkturelle Situation als auch das gesamte institutionelle Umfeld für die Treatment-Gruppe (Alg II-Empfänger) und die Vergleichsgruppe (Arbeitslosenhilfe- bzw. Sozialhilfeempfänger) nicht vergleichbar sind.

Alternativ wäre zu überlegen, ob sich als Vergleichsgruppe für Alg II-Empfänger eventuell Personen heranziehen lassen, die zum gleichen Zeitpunkt in Arbeitslosigkeit eingetreten sind, aber Anspruch auf Alg I haben. Hier tritt jedoch bei der Kontrollgruppenbildung das Problem auf, dass Alg II in der Regel nach Ausschöpfung und erfolglosen Eingliederungsbestrebungen während der Alg I-Phase gewährt wird. Neben systematischen Unterschieden in der Erwerbsbiografie ist zu vermuten, dass Alg I-Empfänger produktiver als Alg II-Empfänger sein werden und bessere Vermittlungschancen aufweisen. Analoge Probleme treten bei dem Personenkreis auf, der nach alter Regelung ausschließlich Ansprüche auf Sozialhilfe hatte.

Für einzelne Anreiz- oder Sanktionsinstrumente, bei denen von einem gewissen Ermessensspielraum der Vermittler auszugehen ist und eine kontrafaktische Situation somit konstruierbar sein könnte – ist hingegen denkbar, den differentiellen Einfluss auf das individuelle Verhalten zu untersuchen. Dies gilt für das Einstiegsgeld, aber auch für Kürzungen oder Streichungen im Bezug von Alg II.

#### **4.5 Jugendliche als besondere Zielgruppe**

Nach SGB II verfügen Jugendliche in Abhängigkeit von der Haushaltssituation (Begründung und Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft) und eigener Erwerbssituation (voll erwerbsfähig, eingeschränkt erwerbsfähig oder nicht erwerbsfähig) in unterschiedlichem Umfang über Ansprüche nach SGB II. Besondere Bedeutung kommt dabei zum einen dem Alter Jugendlicher zu sowie der individuellen Lebenslaufposition im Übergang von der Schule in Ausbildung und Erwerbstätigkeit. Daraus ergeben sich idealtypisch betrachtet drei Gruppen Jugendlicher:

- Als nicht erwerbsfähig zählen Jugendliche in schulischer Ausbildung, die unter 21 Jahre alt sind;
- Als erwerbsfähig, jedoch eingeschränkt verfügbar sind Jugendliche einzustufen, die sich in schulischer Ausbildung befinden und älter als 20 Jahre sind;
- Als uneingeschränkt erwerbsfähig werden Jugendliche eingestuft, die erwerbstätig bzw. arbeitslos sind.

Soweit erwerbsfähigen Jugendlichen Leistungen nach SGB II bzw. SGB III zustehen, sind sie wie andere arbeitsmarktrelevante Gruppen auch im Rahmen der Wirkungsforschung zu berücksichtigen.

Auf Grundlage der bislang durchgeführten Verlaufsforschung zur school-to-work-transition Jugendlicher ist zu erwarten, dass Jugendliche auf Grund der höheren Dynamik in dieser Lebensphase vermutlich relativ häufiger die Rechtskreise SGB II und SGB III wechseln. Weiterhin sind ergänzende Hilfesysteme wie etwa die Ausbildungsförderung zu beachten. Mit Blick auf die komplexen institutionellen, aber insbesondere auch biographischen Verläufe im Übergang von der Schule in Ausbildung und Beschäftigung, greift allerdings eine nur auf Maßnahmen fokussierte Betrachtung zu kurz. Instrumentenbezogene Befunde sind einzubinden in verlaufsorientierte Analysen, die den Übergang Jugendlicher von Schule in Ausbildung und Beschäftigung insgesamt umfassen. Besondere Bedeutung kommt dabei der Frage nach den Auswirkungen von SGB II auf individuelle Bildungs-, Ausbildungs- und Erwerbsentscheidungen zu. Vor diesem Hintergrund ist zu fragen:

- Inwieweit die SGB II-Förderung Einfluss nimmt auf die individuelle Entscheidung des Übergangs in allgemein bildende und berufliche Ausbildung bzw. Erwerbstätigkeit;
- Inwieweit nachholende allgemein bildende und berufliche Ausbildungsgänge ermöglicht werden;
- Inwieweit leistungsschwächere und sozial benachteiligte Jugendliche beim Zugang in ausbildungsvorbereitende, berufsqualifizierende bzw. berufsvorbereitende Angebote Unterstützung erfahren;



- Inwiefern sich die Integration in das Erwerbsleben und die ersten Erwerbsjahre SGB II-Geförderter Jugendlichen von anderen Jugendlichen unterscheiden.

Bereits durchgeführte umfangreiche Literatur- und Forschungsprojektrecherchen haben bislang aufgezeigt, dass zur Situation Sozialhilfe-beziehender Jugendlicher nur sehr begrenzt Forschungsbefunde vorliegen, bzw. Projekte durchgeführt wurden. In einem ersten Schritt ist die Bestandsaufnahme vorliegender Forschungsansätze durch einen Workshop abzuschließen und darauf aufbauend ein spezifiziertes Forschungsprogramm auszuarbeiten, das dem weiten Spektrum von Problemlagen Jugendlicher Rechnung trägt. Besondere Bedeutung ist dabei auch den regionalen und institutionellen Varianten der Förderung Jugendlicher zuzuwenden.

## **5 Mittelfristiger Forschungsbedarf auf der Haushaltsebene**

Das durch das SGB II vorgegebene Konzept der Bedarfsgemeinschaft impliziert, dass neben individuellen Entscheidungen über Bildung, Ausbildung und Beschäftigung auch der über die Bedarfsgemeinschaft erfasste Haushaltskontext zu analysieren ist. Im Spannungsfeld der durch das SGB II vorgegebenen institutionellen Restriktionen und individueller Handlungsoptionen sind damit auch die folgenden Fragen zu beantworten:

- Wie wirkt sich die Reform des Leistungsrechts auf die Einkommenssituation und das Armutsrisiko betroffener Haushalte aus? Zu berücksichtigen sind dabei sowohl Personen, die Leistungen beziehen als auch solche, die eine „zumutbare“ Tätigkeit im Niedriglohnsektor aufgenommen haben.
- Wie hoch ist die Mobilität in und aus Leistungsbezug und Beschäftigung - unter besonderer Berücksichtigung des Niedriglohnbereichs - im Haushaltskontext?
- Lassen sich hinsichtlich der Bildungs- und Ausbildungsentscheidungen bei den Mitgliedern der Bedarfsgemeinschaften spezifische Entwicklungen feststellen?
- Inwiefern wird bei der Vermittlung in Maßnahmen und Arbeitsgelegenheiten den familienspezifischen Lebensverhältnissen von Arbeitslosen

Rechnung getragen? Wie wird die Aktivierung von bisher nicht erwerbstätigen Partnern umgesetzt?

Zu berücksichtigen sind Zusammenhänge mit weiteren Politikbereichen - namentlich gesellschaftspolitische Aspekte - die sich nur schwer quantifizieren und evaluieren lassen dürften.

Die Datenlage ist schwierig. Im SOEP, das im Prinzip Informationen zu Haushaltskontext, Bildungsentscheidungen und Einkommensquellen erfragt, sind die Arbeitslosenzahlen absolut gesehen niedrig, und Informationen für das Jahr 2005 werden nicht vor Ende 2006 zur Verfügung stehen. Die in fünfjährigem Abstand durchgeführte Einkommens- und Verbrauchsstichprobe wurde das letzte Mal im Jahr 2003 durchgeführt, so dass auf dieser Basis Fortschreibungen hinsichtlich der Einkommensentwicklung der Haushalte kalkuliert werden könnten. Allerdings enthält die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe keine Informationen zur Mobilität von Arbeitnehmern und zur Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen oder sozialhilfespezifischen Leistungen. Zu prüfen ist, ob ausgehend von den Prozessdaten der BA ein spezifisches Haushaltspanel aufgebaut werden muss, mit auf die Alg II-Forschung fokussierten Befragungsteilen.

## **6 Mittelfristiger Forschungsbedarf auf der Betriebsebene**

Innerhalb von Betrieben werden sich in Folge der Umsetzung von Hartz IV Stellenbesetzungsprozesse verändern. Einen Überblick über die Entwicklung der betrieblichen Arbeitsnachfrage gibt das „Angebot offener Stellen“. Veränderungen der Struktur des Stellenangebotes können übergreifend anhand der Ergebnisse der IAB-Erhebung der offenen Stellen abbildet werden. Die Erhebung wäre entsprechend durch Sonderfragen zu ergänzen.

Insbesondere der bereits angesprochene Forschungsbedarf zu Arbeitsgelegenheiten auf der Individualebene setzt sich auf der betrieblichen Ebene fort. Grundlegend ist hier zu hinterfragen: Ob, auf welche Weise und in welchem Umfang verändern Arbeitsgelegenheiten das Beschäftigungsverhalten von Unternehmen? Auf Basis des IAB-Betriebspanels sind hierzu sowohl Quer- als auch Längsschnittaussagen möglich, die neben dem Nachfrageverhalten von Betrieben auf dem Arbeitsmarkt auch deren wirt-

schaftliche Situation, Managementstrategien und andere Parameter der vergleichenden Auswertung zugänglich machen.

Als problematisch wird vor allem die Erbringung marktnaher Dienstleistungen im Rahmen solcher Arbeitsgelegenheiten angesehen; sie kann zu Mitnahmeeffekten führen, reguläre Beschäftigung im selben Betrieb oder in anderen Betrieben substituieren, marktübliche Qualitätsstandards der Leistungen absenken und Preisdruck ausüben sowie das Lohnabstandsgebot abschwächen. Ein Beispiel soll die Problematik illustrieren: Die Pflege öffentlicher Anlagen kann von Mitarbeitern kommunaler Organe erledigt werden, aber auch von gemeinnützigen Beschäftigungsgesellschaften oder von Privatfirmen unterschiedlichsten Zuschnitts. Die Vorstellung ist nicht ganz abwegig, dass Landschaftsgärtner Personal abbauen, das dann nach gewisser Zeit, in Arbeitsgelegenheiten eingesetzt, dieselben Anlagen pflegt wie vorher.

Als wichtige Instrumente zur Verhinderung von Nachteilen für die Privatwirtschaft sind das Gemeinnützigkeitsprinzip, das Zusätzlichkeitsprinzip, die Begrenzung auf arbeitsmarktpolitischen Bedarf, Begründungspflicht von Ausnahmen, Reintegrationsorientierung, ein Beirat aus den Arbeitsmarktparteien und ein jährlicher regionaler Bericht vorgesehen – was bereits die ‚Sensibilität‘ dieses Aspektes des SGB II unterstreicht und auf die Notwendigkeit einer fokussierten Evaluation hinweist.

Für eine betriebsbezogene Wirkungsforschung zur Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten nach SGB II am IAB ergeben sich vor diesem Hintergrund folgende Detailfragen:

- In welchen Betrieben der öffentlichen, gemeinnützigen und privaten Wirtschaft entstehen Arbeitsgelegenheiten? Welchen Typs? In welchem Umfang?
- Welche Auswirkungen hat dies in den Betrieben auf das Volumen an regulärer Beschäftigung?
- Erfahren Betriebe durch Arbeitsgelegenheiten Wettbewerbsnachteile oder Wettbewerbsvorteile? Ist das Problem den betrieblichen Akteuren überhaupt bekannt?

- Lassen sich in ein und derselben Branche Verschiebungseffekte von Beschäftigungsvolumina von privaten zu öffentlichen oder gemeinnützigen Einrichtungen oder umgekehrt beobachten?

Am IAB existieren mit der Erhebung zu ‚Personalbedarf und Offenen Stellen‘ und dem IAB-Betriebspanel zwei regelmäßige Betriebsbefragungen unterschiedlichen, sich ergänzenden Zuschnitts, die bei entsprechender Vorbereitung in der Lage wären, Daten zu diesen Themen bereitzustellen. Im Rahmen des IAB-Betriebspanels wäre eine temporäre Aufstockung der Stichprobe in den für die ‚Arbeitsgelegenheiten‘ maßgeblichen Branchen (personenbezogene Dienstleistungen, Non-Profit-Organisationen, öffentlicher Sektor) für die Welle 2006 zu planen.

## **7 Forschungsbedarf auf der regionalen Ebene**

Eine Evaluation der Instrumente des SGB II muss auch auf der regionalen Ebene erfolgen. Zunächst ist die zentrale Zielgröße verschiedener Reformmaßnahmen die Reduzierung von Arbeitslosigkeit, die sich direkt regional messen lässt, und die mit der regional unterschiedlichen Intensität des Instrumenteneinsatzes in Beziehung gesetzt werden kann. Dabei treten allerdings Endogenitätsprobleme auf: Der Maßnahmeeinsatz beeinflusst die Arbeitslosigkeit, und diese den Maßnahmeeinsatz. Hier kann auf spezielle Ansätze der dynamischen Panelanalyse zurückgegriffen werden, die von der IAB-Regionalforschung für die Evaluation der Instrumente der ersten Generation von Arbeitsmarktreformen entwickelt werden.

Bei der allgemeinen Beurteilung der SGB II- Maßnahmen wird weiterhin häufig zwischen den Arbeitsgemeinschaften (ARGE) und den herausoptierenden Kreisen zu unterscheiden sein, da die Implementationsart jeweils spezifisch ist („Options-Mainstreaming“). Die Art der Implementation und ihre Effekte können dabei nicht ohne weiteres von denen der regionalen Arbeitsmarktlage getrennt werden. Hier wird die Regionalforschung nach Ansätzen suchen müssen, die eine Identifizierung einzelner Bestimmungsgründe von Erfolg und Misserfolg zumindest in bestimmtem Grade erlauben.

Die Beurteilung der Effektivität der beiden neuen Organisationsformen von Arbeitsmarktpolitik ist letztlich eine genuin regionale Frage:

- Gelingt es den ARGE oder den herausoptierenden Gemeinden im Ende besser, die regionalen Arbeitsmarktprobleme zu lösen?
- Gibt es innerhalb kooptierender Gemeinden und auch der Arbeitsgemeinschaften unterschiedliche Strukturen und Vorgehensweisen (z. B. hinsichtlich der Einschaltung Dritter), die sich kausal mit dem Erfolg in Verbindung bringen lassen?

In eine Gesamtbeurteilung sollten dabei Ergebnisse des „Options-Mainstreamings“ in den einzelnen Arbeitspaketen (auch der übrigen Forschungsfelder) einfließen. Wesentliche zusätzliche Bausteine werden im Rahmen der Forschung zum Optionsgesetz nach § 6c SGB II zu entwickeln sein.

Es ist schließlich sinnvoll, einerseits diejenigen ARGEs, andererseits diejenigen herausoptierenden Gemeinden längerfristig zu beobachten, die regionale Führungsvorteile realisieren können. Dies erfordert auch qualitative Methoden der Datenerhebung und die Erarbeitung von regionalen Fallstudien mit dem Hintergrund globaler quantitativer Analysen.

## **8 Forschungsbedarf auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene**

Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen des geänderten Leistungsrechtes sind vielschichtiger Natur. Von besonderem Interesse dürften Verteilungswirkungen sowie gesamtfiskalische Aspekte wie auch die Wirkungen auf Niveau und Struktur von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sein.

### **8.1 Verteilungswirkungen und fiskalische Effekte**

Die Einführung des SGB II führt zunächst - ohne Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen - zur Veränderung der individuellen Wohlfahrt der Betroffenen und der personellen Einkommensverteilung. Um das Ausmaß und die Struktur der Verteilungswirkungen der Reform festzustellen, muss auf einer detaillierten Untersuchung auf der Haushaltsebene aufgebaut werden. Zur Bestimmung der Verteilungseffekte bietet sich die Verwendung eines Mikrosimulationsmodells an.

Die gesamtfiskalischen Effekte sind eng mit den Verteilungseffekten verknüpft, denn die Summe der individuellen Veränderungen entspricht bei statischer Betrachtung per Definition der fiskalischen Be- bzw. Entlastung. In der dynamischen Perspektive kann der Frage nachgegangen werden, inwieweit die Reform die fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit vermindert.

## **8.2 Beschäftigungseffekte**

Bereits in der kurzen Frist werden die Veränderungen im Transferbezug auch das Verhalten der Wirtschaftssubjekte beeinflussen; die dynamischen Verteilungseffekte unterscheiden sich daher von den statischen.

Die mit der Einführung des SGB II verbundene Veränderung der finanziellen Absicherung der Hilfeempfänger sowie die veränderten Zumutbarkeitsregeln beeinflussen direkt das individuelle Arbeitsangebotsverhalten. Voraussetzung einer Evaluation von Maßnahmen auf der Individualebene ist jedoch, dass diese nicht alle Hilfeempfänger gleichermaßen betreffen. Da die Reform zur gleichen Zeit bundesweit eingeführt wird, ist es kaum möglich, mithilfe des Vergleichsgruppenansatzes mikroanalytisch eine befriedigende kontrafaktische Situation zu konstruieren (vgl. Abschnitt 4.4), sondern es muss ein makroanalytischer Ansatz bzw. ein Simulationsdesign gewählt werden.

Untersuchungsgegenstand ist damit die Veränderung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsangebotes. Die Höhe des Beschäftigungseffekts hängt langfristig - unter Vernachlässigung sonstiger gesamtwirtschaftlicher Einflüsse - davon ab, wie sehr sich die Reservationslöhne ändern. Zusätzlich kommt es auf das Verhalten der Arbeitsnachfrager an, und ob sie die möglichen Beschäftigungszuwächse realisieren. Neben veränderten individuellen Anreizen sind jedoch auch Auswirkungen auf die kollektive Lohnfindung für die Veränderung der Reservationslöhne von Bedeutung.

In der kurzen Frist können sinkende Lohnersatzleistungen zudem die gesamtwirtschaftliche Nachfrage negativ beeinflussen. Insbesondere in Regionen mit vielen Leistungsbeziehern ist das Auftreten eines solchen Effektes wahrscheinlich. Ob sich hieraus auch längerfristig negative Folgen ergeben und wie diese aussehen (z. B. verstärkte Binnenwanderung), dürfte - insbesondere für Ostdeutschland - von großem politischen Interesse

sein. Daneben sind auch mögliche Verschiebungen zwischen registrierter Arbeitslosigkeit und Stiller Reserve zu analysieren. Schließlich können sich hinsichtlich der Stellenbesetzungsprozesse Veränderungen ergeben.

Das IAB sieht hier zwei Ansatzpunkte:

- Erstens lassen sich durch eine Analyse des Erwerbspersonenpotenzials und seiner Komponenten vor dem Hintergrund der konjunkturellen Entwicklung die Wirkungen der Einführung des SGB II auf Arbeitslosigkeit, Beschäftigung sowie Personen in Stiller Reserve und Nichterwerbstätigkeit abschätzen.
- Zweitens wäre ein Mikrosimulationsmodell zur Analyse der Änderungen im Erwerbsverhalten (s. Abschnitte 4.4 und 8.1) mit einem empirischen Arbeitsangebotsmodell zu verknüpfen. Zur Untersuchung der Beschäftigungseffekte wird dieses Arbeitsangebotsmodell in ein numerisches Gleichgewichtsmodell integriert. Damit ist es möglich, die gesamtwirtschaftlichen Effekte veränderter individueller Reservationslöhne zu studieren und dabei auch den Zusammenhang zwischen Lohnersatzleistungen und den Tariflöhnen zu berücksichtigen. Diese Methode stellt eine Möglichkeit dar, die langfristigen gesamtwirtschaftlichen Effekte des reformierten Leistungsbezugs zu untersuchen. Daneben bietet dieser Ansatz auch die Chance, die Auswirkungen der im SGB II vorgesehenen Eingliederungsleistungen (Einstiegsgeld, Arbeitsgelegenheiten) in isolierter Form zu studieren. Vor einer Simulationsstudie wäre es jedoch notwendig, die Modellierung der Lohnersatzleistung im bestehenden numerischen Gleichgewichtsmodell grundsätzlich zu überprüfen bzw. zu überarbeiten und die Voraussetzungen für die Untersuchung von Maßnahmen zu schaffen (vgl. Abschnitt 4.1). Mit einem solchen Modell stünde auf Dauer ein leistungsfähiges Instrument zur Untersuchung von geplanten bzw. realisierten Reformen des Steuer- und Sozialrechts zur Verfügung, welches dann auch bei der Planung weiterer Reformschritte verwendet werden könnte.

## **9 Aktivierungsstrategien im internationalen Vergleich**

Zwar gibt es im internationalen Kontext keine Reform, welche der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe in Deutschland entspre-

chen würde. Doch wurden in einer Reihe von Ländern wie z. B. in Großbritannien, USA und den Niederlanden Sozialhilfereformen implementiert, die verstärkt Aktivierungsstrategien für den Personenkreis der erwerbsfähigen Sozialhilfebezieher bzw. Langzeitarbeitslosen nutzen („workfare“). Dabei wurden - analog zur Einführung des ALG II in Deutschland - ebenfalls Zumutbarkeits- und Sanktionskriterien verschärft, passive Leistungen grundlegend verändert und die Gewährung von Transferleistungen enger an die Aufnahme einer Beschäftigung geknüpft. Aktivierende Eingliederungshilfen wie z. B. öffentlich geförderte und finanzierte Arbeitsgelegenheiten wurden ausgebaut, die Betreuungsstrukturen (Betreuungsschlüssel, ergänzende Leistungen bei spezifischen Problemlagen) wurden verbessert. Zudem erfolgte eine stärkere Individualisierung der Re-Integrationsmaßnahmen durch die Einführung von Fallmanagement und eine organisatorische Integration der Betreuung in einer einheitlichen Anlaufstelle (Job Center).

Durch den internationalen Vergleich soll ein Beitrag zur Klärung der zentralen Frage geleistet werden, unter welchen institutionellen und konjunkturellen Kontextbedingungen Strategien der Aktivierung für erwerbsfähige Sozialhilfebezieher funktionieren, d. h. wie sich Aktivierungsstrategien auf Dauer von Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug, Übergänge in verschiedene Formen der Erwerbstätigkeit oder Nichterwerbstätigkeit im spezifischen nationalen Kontext auswirken. Bezogen auf das SGB II in Deutschland stellen sich folgende zentrale Fragen:

- Welche neuen Instrumente wurden in anderen Ländern zur Aktivierung der Zielgruppe (erwerbsfähige Sozialhilfebezieher) entwickelt, implementiert und kombiniert?
- Welche Instrumente (z. B. Fallmanagement, Einschaltung Dritter) haben sich unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten als erfolgreich erwiesen?
- Wie hängt die Wirkung von den Gestaltungsmerkmalen einer Aktivierung ab?
- Welchen Effekt haben Reformen im Leistungsrecht bzw. durch welche Form der Ausgestaltung der passiven Leistungen kann Aktivierung optimiert werden?
- Welchen Einfluss haben Steuerungsformen der Arbeitsmarktpolitik (Zentralisierung, Dezentralisierung/Kommunalisierung, Privatisierung) auf die angestrebten Aktivierungsziele?



- Wie sehen die Übergangsraten in Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt aus?
- Welche Auswirkungen haben die Reformen auf die Übergangsrate in Langzeitarbeitslosigkeit?
- Welche Rückwirkungen haben Aktivierungsstrategien für erwerbsfähige Sozialhilfebezieher auf andere Beschäftigte, auf die Struktur und Höhe der Löhne, auf die öffentlichen Haushalte und andere Größen?

Für die Beantwortung dieser Fragen und die Ableitung von Rückschlüssen für die effektive Implementation und Weiterentwicklung des SGB II ist ein systematischer Vergleich der Änderungen im Leistungsrecht, der aktivierenden Eingliederungshilfen und der damit verbundenen institutionellen Veränderungen in ausgewählten Ländern notwendig. Hierbei kann einerseits auf vorliegende wissenschaftliche Evaluationsstudien zurückgegriffen werden, die systematisch aufbereitet und ausgewertet werden. Ergänzend soll aber versucht werden, durch eigene Analysen Zusammenhänge zwischen dem Einsatz aktivierender Instrumente, den Veränderungen im Leistungsrecht und der Arbeitsmarktsituation von erwerbsfähigen Hilfebezieher zu untersuchen.

Im Mittelpunkt der Analyse sollte die Untersuchung von Übergangsraten öffentlich geförderter Beschäftigung in Erwerbs- und Nichterwerbstätigkeit und die Rückwirkung auf die Langzeitarbeitslosigkeit stehen.

## **10 Fazit**

Das vorliegende IAB-Konzept bedarf weiterer Diskussion und Spezifizierung und sicherlich auch der Ergänzung. Es bleibt abzuwarten, wie und in welchem Umfang sich der Forschungsbedarf realisieren lässt. Dass ein solcher besteht, ist angesichts der weit reichenden arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Dimensionen dieses Teils der „Hartz-Reformen“ sicherlich unstrittig - und wurde vom Gesetzgeber auch postuliert.

**In dieser Reihe sind zuletzt erschienen:**

- |   |  |   |         |
|---|--|---|---------|
| 1 | Sabine Hagemann, Werner Sörgel, Eberhard Wiedemann | Vermittlungsgutscheine nach § 421g SGB III - Zwischenergebnisse aus der Begleitforschung zur Vermittlung                                  | 9/2004  |
| 2 | Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse            | IAB-Betriebspanel Ost - Ergebnisse der achten Welle 2003 - Teil I: Entwicklung und Struktur der Betriebe und Beschäftigten, Auszubildende | 9/2004  |
| 3 | Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse            | IAB-Betriebspanel Ost - Ergebnisse der achten Welle 2003 - Teil II: Personalpolitik, Betriebliche Flexibilität, Weiterbildung             | 9/2004  |
| 4 | Lutz Bellmann, Vera Dahms, Jürgen Wahse            | IAB-Betriebspanel Ost - Ergebnisse der achten Welle 2003 - Teil III: Wirtschaftliche Lage der Betriebe, Öffentliche Förderung             | 9/2004  |
| 5 | Eugen Spitznagel, Susanne Wanger                   | Mehr Beschäftigung durch längere Arbeitszeiten? Ein Beitrag zu der Diskussion um eine generelle Erhöhung der Arbeitszeit                  | 10/2004 |

## *Impressum*

**IAB** *Forschungsbericht*  
**Nr. 6 / 2004**

**Herausgeber**

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung  
der Bundesagentur für Arbeit  
Weddigenstr. 20-22  
D-90478 Nürnberg

**Redaktion**

Regina Stoll, Jutta Palm-Nowak

**Technische Herstellung**

Jutta Sebald

**Rechte**

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit  
Genehmigung des IAB gestattet

**Bezugsmöglichkeit**

Volltext-Download dieses Forschungsberichtes  
unter:

<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2004/fb0604.pdf>

**IAB im Internet**

<http://www.iab.de>

**Rückfragen zum Inhalt an**

Christian Brinkmann, Tel. 0911/179-3121,  
oder e-Mail: [christian.brinkmann@iab.de](mailto:christian.brinkmann@iab.de)